



Giuseppe Casuscelli

(ordinario di Diritto ecclesiastico nella Facoltà di Giurisprudenza
dell'Università degli Studi di Milano)

**Perché temere una disciplina della libertà religiosa
conforme a Costituzione?**

SOMMARIO: 1. Premessa: l'utilità di due riletture – 2. Le proposte di legge del 2006 (On. Boato e On. Spini) ed il testo unificato (On. Zaccaria) – 3. I rilievi del Segretario generale della Conferenza Episcopale Italiana – 4. Lo "status paritario" delle confessioni e la loro diversità secondo "natura" – 5. L'uguale godimento dei diritti di libertà – 6. Il principio di laicità ed il diritto di libertà religiosa – 7. La disciplina del matrimonio religioso e la specificità del riconoscimento – 8. Il luogo comune della laicità "francese" – 9. Il sistema pubblico radiotelevisivo e l'edilizia di culto – 10. Per una laicità e una libertà religiosa "conformi a Costituzione": libertà *dalla* intransigenza, non libertà *della* intransigenza.

1 – Premessa: l'utilità di due riletture

Cinquant'anni or sono, appena avviata la stagione democratica del nostro Paese, Gaetano Catalano (di area "laica") dava alle stampe il saggio su "Il diritto di libertà religiosa"¹, che una felice iniziativa editoriale ha riproposto in ristampa anastatica². Oggi, come allora, se ne può apprezzare la lucidità dell'analisi teorica, il rifiuto di posizioni ideologiche preconcepite, l'attenzione scrupolosa al dato positivo, la concisione elegante. Oggi, più di allora, si apprezza l'impegno civile per l'attuazione delle libertà garantite dalla Costituzione repubblicana, trasfuso sempre in un argomentare composto e pacato anche nella confutazione netta delle tesi altrui.

Di poco antecedente è la Relazione introduttiva al primo convegno degli amici e collaboratori de "Il Mulino" (di area "cattolica"), a sua volta offerta in ristampa anastatica: ad essa si deve la limpida indicazione dei pregiudizi che dominavano (e dominano ancora oggi) la vita politica e culturale italiana e valgono sempre, come

¹ G. CATALANO, *Il diritto di libertà religiosa*, ed. Giuffrè, Milano, 1957.

² La ristampa anastatica appare per i tipi di Cacucci Editore, Bari, 2007; in appendice si può leggere il più recente e breve contributo dell'Autore, Considerazioni attuali sul diritto di libertà religiosa.



vecchie bandiere, per battaglie inutili ³. La tradizionale antitesi tra clericalismo e anticlericalismo era ritenuta allora (e lo può essere ancora oggi) l'esito rituale di pregiudizi e di visioni fideistiche, piuttosto che il quadro mentale valido a controllare l'esperienza storica: un'antitesi che, al pari di altre, spesso paralizzava (e ancora oggi paralizza) i rapporti politici tra le correnti storiche della democrazia italiana, sia quando tali relazioni si ponevano in termini di collaborazione sia quando si ponevano in termini di opposizione.

La rilettura dell'uno e dell'altra si rivela stimolante e proficua proprio mentre nel Parlamento italiano, trascorsi dodici lustri dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, il dibattito su una nuova disciplina delle libertà di religione (degli individui e delle confessioni) si sfilaccia in rivoli polemici. La "perdurante inerzia" relega ancora nell'ombra la consapevolezza che si tratta di una disciplina costituzionalmente necessaria, alla cui mancanza il legislatore avrebbe dovuto da tempo porre rimedio. Spetta, infatti, in via primaria al Parlamento recuperare il compito precipuo e proprio di adeguamento del tessuto normativo alle norme della Carta, impegnandosi nel doveroso confronto della sua "politica ecclesiastica" con i richiami e gli stimoli consolidati negli indirizzi espressi dal giudice delle leggi nel corso della "evoluzione" della giurisprudenza costituzionale, ed ancora dando il dovuto seguito alle decisioni di accoglimento⁴. In caso contrario non ci si può dolere del ruolo di

³ L'apertura della *Relazione introduttiva* al Primo Convegno degli Amici e Collaboratori de "Il Mulino" - che può leggersi ora nella ristampa anastatica (in occasione del cinquantenario della Società editrice il Mulino) del giugno 2004 - segnalava il collante del gruppo nel "costume di tolleranza" e nel "convergere di tutti su di una metodologia critica che, enucleando le ipotesi utili nella ricerca, si veniva sbarazzando di ogni apriorismo ideologico" (p. 11 s.). Il passo completo riportato nel testo suona: "Questa forma, se si vuole, di problemismo, ci aiutò a superare, singolarmente e come gruppo, certi pregiudizi che dominano ancora la vita politica e culturale italiana e che valgono sempre, come vecchie bandiere, per battaglie che a noi sembrano inutili: intendiamo alludere, ad esempio, alle tradizionali antitesi tra clericalismo e anticlericalismo, dirigismo e liberismo; antitesi che sembrano pregiudizi, visioni fideistiche, piuttosto che quadri mentali validi a controllare l'esperienza storica; antitesi che spesso paralizzano i rapporti politici tra le correnti storiche della democrazia italiana, sia quando tali relazioni si pongono in termini di collaborazione sia quando si pongono intermini di opposizione" (p. 12).

⁴ L'inerzia del legislatore democratico ha avuto come contrappeso l'accentuazione di senso della "politica istituzionale" (così A. ALBISETTI, *Giurisprudenza costituzionale e diritto ecclesiastico*, Giuffrè Editore, Milano, 1983, p. 109), o della "forza politica" delle decisioni della Corte alla quale, specie in questa materia, è rimasto affidato in via primaria il compito dell'adeguamento. La Corte costituzionale - come in una più ampia prospettiva ricordano E. CHELI – F. DONATI, *La creazione giudiziale del diritto*



supplenza che finisce col gravare sulla Corte costituzionale, alle cui decisioni (ed ai principi in esse individuati) si finisce con l'affidare il compito ulteriore della ricostruzione "adeguatrice" delle fonti del diritto ecclesiastico, disomogenee per la stratificazione nel tempo, al fine di ricondurle quanto meno "in un orizzonte di compatibilità costituzionale"⁵.

I rinnovati tentativi di giungere ad una prima legislazione organica di questo così delicato settore - nel quale operano e si intrecciano molteplici fini-valori costituzionali che si alimentano dell'impianto democratico e solidaristico⁶, e che a loro volta lo alimentano - continuano ad essere scanditi dal prolungarsi e dall'inasprirsi di contrapposizioni astratte e di veti ideologici.

L'auspicata "piena integrazione fra libertà e solidarietà, fra diritti (di libertà) e doveri (di solidarietà)"⁷ sembra lontana dal realizzarsi: l'adeguata tutela delle effettive esigenze di una società e di un ordinamento pluralistici anche quanto alle credenze ed alle appartenenze confessionali - il cui "difficile governo ... postula più laicità dello Stato e del suo diritto"⁸ - e i termini pratici del confronto

nelle decisioni dei giudici costituzionali, in *Dir. pubblico*, 2007, p. 158 - "ha sempre più operato non solo come 'custode' dell'impianto costituzionale, ma anche come soggetto 'promotore di riforme' ispirate ai principi e ai valori costituzionali, attraverso un'azione di stimolo e rottura che molto spesso ha consentito di superare lo stato d'inerzia del potere politico e di aprire la strada a nuovi interventi del legislatore".

⁵ Cfr. **S. BERLINGÒ**, voce *Fonti del diritto ecclesiastico*, ora in **S. BERLINGÒ, G. CASUSCELLI, S. DOMIANELLO**, *Le fonti e i principi del diritto ecclesiastico*, UTET, Torino, 2000, p. 3.

⁶ Annotava **P. CALAMANDREI**, *L'avvenire dei diritti di libertà*, introduzione a **F. RUFFINI**, *Diritti di libertà*, Firenze, 1946 (che può leggersi nella ristampa anastatica del 1975), che "tutti i diritti di libertà ... si rivelano preordinati a sviluppare nel cittadino le qualità politiche: la libertà di pensiero e di religione, la libertà di parola e di stampa, la libertà di riunione e di associazione, mirano in sostanza a favorire questa espansione del singolo nella vita politica della comunità, questo allargarsi del suo egoismo in interessi collettivi sempre più vasti" (p. XVI).

⁷ Integrazione che, nel disegno dei Costituenti, "avrebbe dovuto condurre ... alla costruzione di una società nuova, nella quale i valori della giustizia sociale, dell'eguaglianza sostanziale e della dignità umana avrebbero trovato un fertile terreno per svilupparsi e consolidarsi" (così **T. MARTINES**, *Libertà religiosa e libertà di formazione della coscienza*, nell'opera collettanea a cura di I.C. Ibán, *Libertad y derecho fundamental de libertad religiosa*, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1989, p. 27).

⁸ Cfr. **G. DALLA TORRE**, *Le "laicità" e la "laicità"*, nel volume collettaneo di **F. D'AGOSTINO, G. DALLA TORRE, C. CARDIA, S. BELARDINELLI**, *Laicità cristiana*, Edizioni San Paolo, Cinisello Balsamo, 2007, p. 22.



sui problemi reali che segnano l'esperienza giuridica attuale nel Paese⁹ e nell'Unione europea, appaiono problema secondario se non lontano dalle preoccupazioni di molti protagonisti.

2 - Le proposte di legge del 2006 (On. Boato e On. Spini) ed il testo unificato (On. Zaccaria)

L'esame delle proposte di legge presentate all'inizio di questa legislatura¹⁰ - che riproducevano il testo del disegno di legge governativo di quella passata, con le modifiche apportate in commissione - ha visto delinearsi nelle sedi politico-istituzionali l'intento di eludere o di aggirare il dettato della Carta in materia di uguaglianza senza distinzione di religione, di libertà religiosa di tutti gli individui e di uguale libertà di tutte le confessioni, e la consolidata interpretazione offerta dal diritto vivente e, in primo luogo, dalla giurisprudenza costituzionale¹¹.

Nella seduta del 4 luglio scorso la I Commissione della Camera dei Deputati ha adottato un testo unificato¹² che, rielaborando le

⁹ Una rassegna dei principali problemi si legge nel mio contributo *Appunti sulle recenti proposte di legge in tema di libertà religiosa*, in questa Rivista telematica, febbraio 2007, specie p. 11 ss..

¹⁰ Mi riferisco alle proposte dall'On. Boato e dall'On. Spini (ed altri).

¹¹ Un panorama delle critiche mosse dalla dottrina si è avuto nel *Seminario di studio sulla libertà religiosa* tenutosi il 24 novembre 2006 presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Firenze, e si riflette anche negli interventi degli studiosi trascritti nei verbali delle audizioni davanti alla I Sottocommissione (Affari costituzionali) della Camera dei Deputati nel gennaio e nel luglio del corrente anno.

Anche in questa Rivista si possono leggere i contributi di **G. CASUSCELLI**, *Appunti sulle recenti proposte di legge*, cit.; **N. COLAIANNI**, *Per un diritto di libertà di religione costituzionalmente orientato*, febbraio 2007; **N. FIORITA – F. ONIDA**, *Cenni critici sui nuovi progetti di legge sulla libertà religiosa*, marzo 2007; **S. LARICCIA**, *Garanzie di libertà e di uguaglianza per i singoli e le confessioni religiose, oggi in Italia*, febbraio 2007; **L. MUSSELLI**, *“La gatta frettolosa e le norme che rischiano di nascere miopi”*, febbraio 2007; **V. TOZZI**, *Fasi e mezzi per l'attuazione del disegno costituzionale di disciplina giuridica del fenomeno religioso*, maggio 2007; **G.B. VARNIER**, *Le norme in materia di libertà religiosa: molti silenzi e rinnovate vecchie proposte*, febbraio 2007.

Sul ruolo e sui contributi del giudice delle leggi si veda, da ultimo, il volume collettaneo a cura di R. Botta, *Diritto ecclesiastico e Corte costituzionale*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 2006, ed in particolare il contributo di **A.M. PUNZI NICOLÒ**, *La libertà religiosa individuale e collettiva nelle sentenze della Corte costituzionale*, ivi, p. 305 ss.; si veda anche **M. CROCE**, *La libertà religiosa nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Dalla giustificazione delle discriminazioni in nome del criterio maggioritario alla “scoperta” del principio di laicità dello Stato. Verso la piena realizzazione dell'eguaglianza “senza distinzione di religione”?*, in *Dir. pubblico*, 2006, p. 387 ss..

¹² Il testo unificato è stato predisposto dal relatore On. Roberto Zaccaria.



proposte di partenza ed in parte discostandosene, presenta alcune novità ritenute dal Segretario generale della Conferenza Episcopale Italiana “assai incisive”¹³. La contrarietà manifestata e argomentata dalla maggior parte dei giuristi che avevano esaminato le prime due proposte richiedeva infatti, ragionevolmente, che si approntasse un testo “costituzionalmente orientato”¹⁴, quanto più vicino possibile ai mutamenti già intervenuti nel quadro normativo (di fonte legislativa e giurisprudenziale, interna ed europea)¹⁵ e nel contesto sociale di riferimento: un testo, dunque, ampio, articolato, che - pur tra luci ed ombre - si propone (per quanto lo consenta l’incerto quadro politico del momento) di abbandonare il taglio di “normativa di polizia ecclesiastica” e di offrire ai destinatari delle norme garanzie (non di tolleranza ma) di libertà concrete ed effettive, non teoriche ed illusorie.

3 – I rilievi del Segretario generale della Conferenza Episcopale Italiana

Il fuoco di sbarramento contro il testo unificato è stato aperto da alcuni veementi articoli pubblicati dal quotidiano l’Avvenire¹⁶; subito dopo è

¹³ Nel corso dell’audizione davanti alla I Commissione (Affari costituzionali) della Camera dei deputati, avvenuta nella seduta del 16 luglio scorso, il Segretario Mons. Betori ha subito dato atto che “rispetto alle proposte di legge Boato e Spini, il testo base introduce una serie di novità che riteniamo assai incisive e che finiscono per modificare sensibilmente l’impianto e i contenuti dell’intervento legislativo”, esprimendo “doveroso apprezzamento per il notevole impegno di rielaborazione” ma anche “vari rilievi che formuliamo con animo preoccupato”.

I brani citati nel testo e in nota senza altra indicazione sono ripresi dal resoconto stenografico sia dell’intervento sia della successiva replica di Mons. Betori.

¹⁴ Secondo la formula adoperata da N. COLAIANNI, *Per un diritto di libertà di religione*, cit.; per l’approccio teorico alla prospettiva costituzionalistica conserva tutto il suo rilievo il contributo di P. BELLINI, *Nuova problematica della libertà religiosa individuale nella società pluralistica*, nel volume collettaneo *Individuo, gruppi, confessioni religiose nello stato democratico*, Giuffrè Editore, Milano, 1973, p. 1095 ss..

¹⁵ Con riferimento al testo pedissequamente ripreso dalle proposte dell’On. Boato e dell’On. Spini aveva già notato che «in qualche modo, la legge nasce “vecchia”, perché ci sono state modifiche dell’ordinamento che non sono di contorno, sia nella disciplina del diritto comune ... sia nella disciplina costituzionale» C. MIRABELLI, *Il disegno di riforma delle norme sulla libertà religiosa*, nel volume collettaneo a cura di G. Leziroli, *Dalla legge sui culti ammessi al progetto di legge sulla libertà religiosa (1 marzo 2002)*, Atti del Convegno di Ferrara del 25 – 26 ottobre 2002, Napoli, Jovene Editore, 2004, p. 135.

¹⁶ Si leggano l’editoriale del 6 luglio 2007, di M. TARQUINIO, *Approda in aula un testo squilibrato sulla libertà religiosa. Non facciamo confusione tra i principi dello Stato*; nella rubrica “Primo piano”, l’articolo del 6 luglio di M. MUOLO, *Una norma da rivedere. Libertà religiosa, un testo squilibrato*; l’intervista del 6 luglio (a firma di M. Mu.) a F. Marini, dal titolo *Il giurista: “Discutibili i presupposti teorici”*; nella rubrica “Dossier”



intervenuta in via diretta la stessa Conferenza episcopale italiana, per mezzo del suo Segretario generale, con rilievi garbati nei toni quanto fermi nella sostanza.

Per un verso è stato assunto un atteggiamento di benevola indifferenza ad una problematica che si afferma estranea alla Chiesa cattolica ed alle confessioni che hanno stipulato intese con lo Stato ai sensi del terzo comma dell'art. 8 Cost.¹⁷, e per altro verso è stata manifestata una forte contrarietà al nuovo testo. In breve, sono stati mossi rilievi ai principi ispiratori, che non rispetterebbero un'asserita impostazione generale della Costituzione "laddove prevede attenzioni specifiche per la Chiesa cattolica - ritenuta l'elemento confessionale più rilevante della storia e della realtà attuale del popolo italiano - e per alcune espressioni religiose bisognose di specifiche intese con lo Stato, rimandando quindi alla legislazione normale un terzo livello che non può essere assimilato ai due citati". In altre parole la condizione giuridica delle confessioni che hanno accesso alla regolamentazione pattizia dei loro rapporti con lo Stato non potrebbe essere assimilata a quella delle confessioni così dette "senza intesa".

Già in passato si era assistito al tentativo di elaborare "tesi riduttive del diritto di libertà religiosa" restringendo "le misure della libertà garantita dalla Costituzione"¹⁸ o considerandola come una mera "libertà formale". Oggi, assistiamo forse al duplice tentativo di teorizzarne una frammentazione che neghi di fatto la "indivisibilità" dei diritti di libertà, e di approntare un sistema normativo di accesso e di godimento delle libertà "graduale", giustificato da considerazioni relative alla tradizione, all'identità nazionale, alla sicurezza. Un sistema - articolato (senza rigidità, e con momenti di commistione) lungo le quattro direttrici del privilegio, della libertà, della tolleranza e dell'intolleranza - che collochi le formazioni sociali con finalità religiose in una immaginaria scala dell'ordinamento che vede ai gradini più alti la Chiesa cattolica e quanti ne fanno parte, subito dopo le confessioni con intesa generale e quanti ne fanno parte, ed a seguire le altre confessioni "residuali" (a loro volta distinte oggi in riconosciute, non riconosciute e con "piccole intese", e domani in iscritte e non

l'intervista a C. Cardia del 2 luglio di **A. GAVAZZA** dal titolo *Laicità, una sfida* (tutti in www.db.avvenire.it).

¹⁷ Secondo Mons. Betori l'una e le altre sarebbero soggetti "espressamente e necessariamente esclusi dall'ambito di applicazione della normativa"

¹⁸ Si rinvia alle sempre attuali considerazioni di **F. FINOCCHIARO**, sub *Art. 19*, in *Commentario della Costituzione* a cura di G. Branca, riportato in **ID.**, *Confessioni religiose e libertà religiosa nella Costituzione. Art 7- 8 – 19-20*, Zanichelli Editore, Bologna – Roma, 1976, specie, p. 443 ss..



iscritte nell'apposito registro) e quanti ne fanno parte, ed in ultima posizione quanti non professano alcuna religione sospinti, come singoli o in forma associata, verso una condizione di marginalità giuridica¹⁹.

È opportuno, dunque, precisare in avvio che una legge sulla libertà religiosa percorre necessariamente una traiettoria comune a tutti gli individui (cattolici, diversamente credenti, non credenti) e a tutte le confessioni: tutti uguali e tutte ugualmente libere per espresso dettato costituzionale. Sono fatte salve, va da sé, le specifiche discipline dettate per ognuna di esse attraverso gli strumenti pattizi previsti dalla Costituzione, sempre che siano rispettati i limiti (di procedura, di oggetto e di sostanza) entro cui questi ultimi possono operare²⁰. Non si può pensare, però, che ai credenti di una confessione o ad una di esse possano essere accordate per questa via libertà (o misure di libertà)

¹⁹ Ne avevo scritto più ampiamente in *La risposta italiana della legislazione contrattata fra Stato e Confessioni: dalla tutela delle esigenze specifiche alla omologazione dei privilegi*, nel volume collettaneo a cura di V. Tozzi, *Integrazione e società multi-etnica. Nuove dimensioni della libertà religiosa*, Torino Giappichelli Editore, 2000, p. 87 ss.

Affrontando l'analisi del disegno di legge governativo in materia della passata legislatura, dà atto della ineluttabilità del sistema che si regge "su un equilibrio piramidale ampiamente diffuso in Europa" **M. VENTURA**, *Un diritto per il fenomeno religioso. Strumenti e idee in un nuovo contesto*, nel volume collettaneo a cura di R. De Vita e F. Berti, *Pluralismo religioso e convivenza multiculturale. Un dialogo necessario*, Franco Angeli Editore, Milano, 2003, p. 475. A suo avviso, quel sistema avrebbe "evidentemente, una sua razionalità. Premia i più forti, riconosce allo stato il diritto di selezionare i soggetti religiosi da favorire. Privilegia il riconoscimento delle diversità a scapito di una rigorosa applicazione del principio di uguaglianza". L'opinione sembra contraddire, forse in nome del realismo, principi e regole del liberalismo democratico ancora prima che della Costituzione. Può condividersi l'affermazione che una legge sulla libertà religiosa "non inciderà sulla sostanza del sistema", se si intende dire che essa non può e non deve alterare il confronto interno alle confessioni e il loro ruolo nel "mercato" (in altre parole, non influirà nel determinare il consenso e l'adesione degli "utenti"), ma può e deve incidere sulle regole della loro presenza e del loro agire, per garantirne l'uguale libertà ed impedire ogni "abuso" di posizione dominante. In modo analogo a quel che avviene per i partiti politici, la disciplina della "*par condicio*" mira a dettare regole del gioco previe uniformi e certe, ma non vuole certo impedire che il consenso degli elettori si indirizzi liberamente verso l'uno o l'altro, né intende ribaltare per legge la maggiore considerazione di cui alcuni di essi godono presso l'elettorato. Permarranno, dunque, le differenze sociali, ma non quelle di trattamento giuridico.

²⁰ Il limite al contenuto degli accordi rappresentato dalla "specificità" delle esigenze che consentono una disciplina (ragionevolmente) differenziata delle materie racchiuse nell'area dei "rapporti con lo Stato" opera nella regolamentazione bilaterale "con la Chiesa cattolica e con le confessioni che stipulano intese": così la sentenza Corte cost. n. 508 del 2000. La disciplina pattizia è, dunque, ammessa per i soli "aspetti che si collegano alla specificità delle singole confessioni o che richiedono deroghe al diritto": sentenza n. 346 del 2002.



diverse (maggiori o minori che siano) da quelle che la Costituzione e la Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo garantiscono senza discriminazioni²¹; che vi sia una libertà religiosa per i cattolici ed una diversa (e meno ampia) per tutti gli altri, una libertà per la confessione di maggioranza, garantita con lo strumento pattizio, ed una pregiudizialmente diversa (e meno ampia) per le confessioni minoritarie, garantita solo per alcune (selezionate con il ricorso alla discrezionalità politica della maggioranza di governo) con lo strumento pattizio e per le altre da una legge comune alla quale dovrebbe essere affidato il compito di predisporre garanzie minimali²².

Si ripete da molti che il principio di laicità, quale emerge dagli artt. 2, 3, 7, 8, 19 e 20 della Costituzione, implica non indifferenza dello Stato dinanzi alle religioni ma garanzia dello Stato per la salvaguardia della libertà di religione, in regime di pluralismo confessionale e culturale, dimentichi spesso che in quella salvaguardia ed in quel regime "è intesa sostanzarsi, oggi, la *ratio* stessa del principio di laicità"²³. Esso ne esige dunque una piena e paritaria tutela, senza che possa avere rilievo il diverso apprezzamento sociale che le confessioni incontrano²⁴, perché la garanzia costituzionale della libertà religiosa non può cedere "rispetto a mutevoli e imprevedibili atteggiamenti della società" proprio perché anch'essa "concorre alla protezione delle minoranze"²⁵. A meno di ammettere che non di libertà si tratta, ma di

²¹ Dispone, infatti, l'art. 14 della Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo che "il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente convenzione deve essere assicurato senza distinzione di alcuna specie, come di ... razza, ... di religione, di opinione, ...".

²² Come ha scritto **G. DALLA TORRE**, *Laicità dello Stato: una nozione giuridicamente inutile?*, in *Riv. int. fil. dir.*, 1991, p. 279, "il diritto a una disciplina giuridica differenziata a tutela delle diverse identità, non può tradursi in spazi di libertà più o meno ampi riconosciuti rispettivamente alle diverse confessioni religiose".

²³ Cfr. **L. GUERZONI**, *Problemi della laicità nell'esperienza giuridica positiva: il diritto ecclesiastico*, nell'opera collettanea a cura di G. Dalla Torre, *Ripensare la laicità. Il problema della laicità nell'esperienza giuridica contemporanea*, Giappichelli Editore, Torino, 1993, p. 122.

²⁴ Come, invece, si può desumere dall'intervento di Mons. Betori; in esso si evidenzia come la Chiesa cattolica debba essere "ritenuta l'elemento confessionale più rilevante della storia e della realtà attuale del popolo italiano".

²⁵ Così si legge, a proposito dell'uguaglianza dei cittadini senza distinzione di religione e dell'uguale libertà di tutte le confessioni religiose, nella sentenza della Corte cost. n. 329 del 1997, che, dunque, non è andata lontana dall'affermare in modo esplicito la funzione riequilibratrice del principio di uguaglianza nel contesto di un sistema pluralista che garantisca a tutte le confessioni un'effettiva parità di chances, sconfessando l'indirizzo emergente nella legislazione regionale di legare le misure agevolative e promozionali in favore delle confessioni minoritarie alla stipula delle intese e ad un apprezzabile radicamento sul territorio.



privilegi accordati attraverso gli strumenti pattizi alle confessioni che vi hanno avuto accesso, la cui previsione sarebbe destinata ad affrontare il vaglio della Corte costituzionale e della Corte europea dei Diritti dell'Uomo.

Non si può certo pensare che alcune chiese, ed in primo luogo la Chiesa cattolica - per il timore o il rifiuto di un confronto libero e paritario - pretendano per sé, e per sé soltanto, l'esercizio incondizionato - e in buona sostanza autoregolato - delle loro libertà (di magistero, di giurisdizione, ecc.): una sorta di via pattizia alla libertà protetta e insieme riservata che consenta ad esse di assicurare il perseguimento del "bene comune", ma è preclusa ad altre confessioni.

4 – Lo "status paritario" delle confessioni e la loro diversità secondo "natura"

È interessante esaminare più nel dettaglio almeno i principali snodi dell'intervento del Segretario generale della CEI, ritenuti centrali anche nella replica davanti alla Commissione.

Il primo rilievo alla proposta unificata è rivolto all'avere essa intrapreso una strada che va "piuttosto nella direzione di allargare quanto più possibile a tutte le confessioni religiose uno status paritario che elimini le differenze; mentre è proprio nella natura delle religioni e degli enti che ad esse fanno capo, l'elemento della diversità". Si profila così sullo sfondo, ma con chiarezza, un'impostazione del passato che a lungo si è mossa nella direzione "di uno sganciamento ... tra diritto di libertà e diritto di uguaglianza in materia religiosa"²⁶.

La confutazione del rilievo è agevole. Sarà così per la Chiesa, e se così fosse lo sarebbe del tutto legittimamente, alla luce della sua indipendenza e sovranità nell'ordine che le è proprio (primo comma art. 7 Cost.). Ma non è così per lo Stato italiano, la cui Costituzione non si occupa dell'uguaglianza "secondo natura" ma, più semplicemente, dell'uguaglianza e della pari dignità "davanti alla legge" di persone e comunità; e che anzi vieta espressamente ai pubblici poteri di operare discriminazioni sulla base di elementi che pure la "natura" differenzia (come il sesso, la razza, ecc.) a garanzia della molteplicità e diversità dell'esperienza sociale e del pluralismo di quella giuridica, incurante, a maggior ragione, delle diversità che attengono ad un ordine (il "sacro") che è estraneo allo Stato, il quale si è dato "un ordinamento pluralista

²⁶ Si rinvia alle osservazioni di **S. FERRARI**, *Uguaglianza e libertà religiosa*, *Appunti per una storia del diritto ecclesiastico italiano*, in *Libertad y derecho*, cit., p. 165 ss. (la frase riportata nel testo si legge a p. 173).



che, riconoscendo la diversità delle posizioni di coscienza, non fissa il quadro dei valori di riferimento”²⁷.

In questo quadro la Carta ha affidato alla Repubblica il compito di intervenire al fine di rimuovere gli eventuali ostacoli che possano limitare “di fatto la libertà e l’eguaglianza dei cittadini” (secondo comma art. 3 Cost.)²⁸, e impegna lo Stato a destinare risorse aggiuntive e ad effettuare interventi speciali a favore degli enti territoriali “per favorire l’effettivo esercizio dei diritti della persona” (quinto comma art. 119 Cost.).

Il legislatore democratico è vincolato, dunque, al rispetto del principio di uguaglianza e del principio pluralista che informano la Costituzione, e del pluralismo confessionale in ispecie, espresso formalmente, e con piena ed immediata forza precettiva, dal primo comma dell’art. 8, per il quale tutte le confessioni religiose sono ugualmente libere davanti alla legge.

La giurisprudenza della Corte costituzionale muove in questa direzione, specie dagli anni ’80 in avanti, indirizzandosi verso una protezione della libertà religiosa “in chiave positiva e persino espansiva”²⁹. Il principio di laicità dello Stato, del quale l’uguale libertà di tutte le confessioni religiose costituisce una “dimensione centrale”³⁰, ha consentito di portare “in uno Stato come quello italiano dal marcato carattere sociale - al passaggio dalla concezione garantista del diritto di libertà religiosa ad una concezione interventista per agevolarne e favorirne l’esercizio”³¹ nel quadro del pluralismo confessionale e culturale proprio del nostro ordinamento. In questo contesto, emerge con sempre più avvertita evidenza l’intreccio tra libertà religiosa individuale e autonomia delle confessioni, anche secondo l’indirizzo, che può dirsi consolidato, della giurisprudenza della Corte europea dei Diritti dell’Uomo³².

²⁷ L’espressione si legge nella sentenza Corte cost. n. 334 del 1996. Anche per C. CARDIA, voce *Stato laico*, in *Enc. dir.*, vol. XLIII, Giuffrè Editore, Milano, 1990, p. 890, “lo Stato laico pluralista si qualifica per il coniugare la tutela della libertà religiosa, individuale e collettiva, con la rilevanza sociale del fenomeno religioso, inteso in senso pluralistico a livello di strutture sociali e comunitarie”.

²⁸ Ne ho scritto più ampiamente in *Uguaglianza e fattore religioso*, in *Digesto delle Discipline pubblicistiche*, vol. XV, Utet, Torino, 1999, p. 428 ss.

²⁹ Così A.M. PUNZI NICOLÒ, *La libertà*, cit., p. 321.

³⁰ Cfr. L. ELIA, *Valori, laicità, identità*, in www.costituzionalismo.it, 15 gennaio 2007.

³¹ Cfr. A.M. PUNZI NICOLÒ, *ibidem*.

³² Puntualmente, dall’esame di una sentenza della Corte europea dei Diritti dell’Uomo (Chiesa metropolitana di Bessarabia e altri c. Repubblica Moldava, 13 dicembre 2001), C. MIRABELLI, *Il disegno di legge di riforma delle norme sulla libertà religiosa*, cit., p. 134, coglie l’intreccio tra statuto delle confessioni e garanzie della



5 – L'uguale godimento dei diritti di libertà

La dottrina ha dato molteplici e variegate letture del disposto normativo del primo comma dell'art. 8 Cost., ma nessuno in tempi recenti giunge a negare (il dato testuale) che assicura a tutte le confessioni l'uguaglianza (quantomeno) nel godimento dei diritti di libertà³³, ed anche tra gli ecclesiastici di area cattolica vi è chi non esita ad affermare che "il nucleo più forte degli elementi caratterizzanti il principio di laicità sono da un lato la libertà religiosa, come diritto individuale e collettivo ... dall'altro il principio di eguaglianza, intesa non solo formalisticamente quale divieto di discriminazioni fra cittadini per ragioni religiose"³⁴.

Uguali, le confessioni, nel godimento di quali diritti, in concreto?

Di quegli stessi molteplici diritti di cui gode la Chiesa cattolica nel nostro ordinamento, con la sola eccezione di quelli che per una oggettiva e verificata specificità (di contenuti, di procedure, ecc.) non sono invocabili da altri soggetti confessionali e che legittimano, di conseguenza, una peculiare disciplina.

Di quegli stessi e molteplici diritti di libertà (negativi e positivi, individuali e collettivi, di mera astensione dei poteri pubblici o di intervento promozionale, di azione e di organizzazione, di auto-normazione e di normazione contrattata, concernenti il solo profilo "di religione" o connessi con altre libertà, ecc.) dei quali ha richiesto allo Stato italiano un'espressa garanzia formale e che essa, a buona ragione ed in una prospettiva più ampia, sempre rivendica anche al cospetto della comunità internazionale.

In quest'ultima sede, infatti, essa ha dichiarato solennemente di farlo non "pensando solo a se stessa, ma alla necessità che la tutela di

libertà religiosa individuale assicurate dalla Convenzione europea, cogliendo nella parte motiva "l'affermazione a tutto tondo che l'autonomia delle comunità religiose è indispensabile al pluralismo in una società democratica e trova protezione nello stesso art. 9 della Convenzione, cioè nella norma che riguarda la libertà religiosa e che apparirebbe enunciare questa libertà dal punto di vista dell'individuo".

³³ Si può leggere in questo senso anche l'interrogativo formulato dal Coordinatore dell'osservatorio giuridico legislativo della CEI Prof. Venerando Marano, sempre nella seduta del 16 luglio avanti la I Commissione della Camera dei Deputati, per criticare l'intento del testo unificato di "superare, tramite il diritto comune, una differenziazione di condizione giuridica". Ha posto conclusivamente "una domanda di fondo: si vuole, per questa via, attuare effettivamente la piena libertà o si vuole chiamare, con tale espressione, la piena eguaglianza di condizione giuridica?".

³⁴ Così **G. DALLA TORRE**, *Laicità dello Stato: una nozione giuridicamente inutile?*, cit., p. 278 s..



questo diritto fondamentale da parte degli Stati veramente democratici assicurati ... la pacifica convivenza e il mutuo rispetto tra i cittadini di diverso credo religioso”³⁵. In un recente passato il Pontefice Giovanni

³⁵ Si veda (del cardinale presidente del Pontificio Consiglio per i testi legislativi) **J. HERRANZ**, *Libertà religiosa e dialogo tra civiltà*, in *www.vatican.va* (2004). Nel saggio si ricorda (p. 7 s. dello stampato) come “in occasione degli Accordi di Helsinki del 1975, la Santa Sede ha considerato un diritto e un dovere sintetizzare nel seguente modo le svariate dimensioni - tra se connesse e complementari - che la libertà religiosa comprende:

1°) Nel piano personale:

- la libertà di aderire o meno alla fede cattolica e di diffonderla tra coloro che non la conoscono;

- la libertà di compiere, individualmente o collettivamente, in privato o in pubblico, atti di culto, così come di disporre dei necessari templi ed altri luoghi sacri;

- la libertà dei genitori di educare i figli secondo le convinzioni religiose che ispirano le proprie vite, così come la possibilità di fare frequentare le scuole ed altri mezzi di formazione - catechesi, ecc. - che assicurino la desiderata educazione religiosa;

- la libertà dei credenti di godere di assistenza religiosa dovunque si trovino, in particolare nei luoghi di assistenza medica (ospedali e cliniche), ed in altre istituzioni ufficiali (caserme, carceri, ecc.);

- la libertà di non essere obbligati a compiere atti contrari alla propria fede, così come quella di non soffrire a causa della fede religiosa limitazioni di diritti o discriminazioni nei diversi aspetti della vita (studio, lavoro, carriera professionale, partecipazione in responsabilità civiche o sociali, ecc.).

- la libertà di poter scegliere il proprio stato, anche quello sacerdotale e religioso;

- il diritto al matrimonio e al conseguimento dei suoi fini.

2°) Nel piano comunitario:

- la libertà - per la Chiesa come tale e per le altre legittime confessioni religiose che ne abbiano bisogno - di tenere una propria gerarchia interna - a livello anche internazionale e universale - così come i relativi ministri liberamente eletti per questa stessa gerarchia, secondo le proprie norme costituzionali;

- la libertà dei Vescovi - nel caso della Chiesa Cattolica - e di altri superiori ecclesiastici di esercitare liberamente il proprio ministero in tutte le loro varie dimensioni istituzionali, e di comunicare con la Santa Sede, tra di loro e con i propri fedeli;

- la libertà di tenere centri di formazione religiosa e di studi ecclesiastici, nei quali possano essere liberamente accolti e formati i candidati al sacerdozio o ad altri ministeri;

- la libertà di ricevere e pubblicare libri a carattere religioso — teologico, liturgico, ascetico, ecc. — e di usarli secondo le proprie necessità;

- la libertà di annunciare e comunicare l'insegnamento della fede e della morale cattoliche, anche in materia sociale, dentro e fuori dei luoghi di culto: con la predicazione e anche con l'uso dei mezzi di comunicazione sociale (stampa, radio, televisione, ecc.);

- la libertà di realizzare attività educative, di beneficenza e di assistenza, che permettano di mettere in pratica - anche in modo istituzionale - i precetti religiosi e la carità cristiana, specialmente con i fratelli più bisognosi”.



Paolo II affermava davanti al Corpo Diplomatico che ogni stato “ha tutto l’interesse a vigilare perché la libertà religiosa, diritto naturale — individuale e sociale — sia effettivamente garantita a tutti. Come ho avuto occasione di affermare, quando i credenti si sentono rispettati nella propria fede, e vedono le proprie comunità giuridicamente riconosciute, collaborano con tanta più convinzione al progetto comune della società civile di cui sono membri”³⁶.

La libertà religiosa è, dunque, anche per la Chiesa una libertà che, per sua natura, deve essere in larga misura condivisa³⁷. Ed essa è avvertita che non può accontentarsi di retoriche affermazioni di principi destinati a rimanere inapplicati, come può avvenire in particolare quando si trova ad operare nel territorio di Stati non democratici: allora, infatti, non esita a lamentare il divario tra la libertà religiosa soltanto asserita (nel diritto vigente) e quella effettivamente praticata (nel diritto vivente), ne rivendica l’ampiezza di reali contenuti³⁸ e, in particolare, invoca quella piena libertà nella nomina dei suoi ministri³⁹ che oggi invece si vorrebbe limitare in Italia per qualche confessione.

³⁶ Il passo del discorso al Corpo Diplomatico del 13 gennaio 2003 è riportato da J. HERRANZ, *Libertà religiosa*, cit., p. 8.

³⁷ Ricorda R. BOTTA, *La condizione degli appartenenti ai gruppi di più recente insediamento in Italia*, nel volume collettaneo a cura di V. Tozzi, *Integrazione e società multi-etnica*, cit. p. 32 s., che nel corso dell’audizione avanti la Commissione Affari Costituzionali della Camera svoltasi il 9 gennaio 1999 il rappresentante della CEI affermava che “il pluralismo e la laicità, che contrassegnano il nostro ordinamento costituzionale, non spingono certo a una specie di ‘livellamento al basso’ come unica modalità di garantire il loro rispetto, ma neppure inclinano ad un’omogeneizzazione verso il massimo di realtà troppo diverse tra di loro. Lo strumento della bilateralità pattizia è il mezzo indicato dalla Costituzione per un’equilibrata composizione di tutti i valori in gioco entro il quadro della pari libertà”.

³⁸ Si veda la lettera del Comitato permanente della Conferenza dei vescovi cattolici di Cuba, pubblicata con il titolo *La libertà religiosa non è solo libertà di culto*, che può leggersi in *30Giorni*, n. 5 del 2003.

³⁹ Si veda la *Lettera del Santo Padre Benedetto XVI ai Vescovi, ai presbiteri, alle persone consacrate e ai fedeli laici della Chiesa cattolica nella Repubblica Popolare Cinese* del 27 maggio 2007. Ricordando, tra l’altro, che “la nomina di Pastori per una determinata comunità religiosa è intesa, anche in documenti internazionali, come un elemento costitutivo del pieno esercizio del diritto alla libertà religiosa”, è fatto espressamente riferimento (alla nota 43) alle disposizioni dell’art. 18, par. 1, dell’*International Covenant on Civil and Political Rights* del 16 dicembre 1966 («everyone shall have the right to freedom of thought, conscience and religion. This right shall include freedom to have or to adopt a religion or belief of his choice, and freedom, either individually or in community with others and in public or private, to manifest his religion or belief in worship, observance, practice and teaching»), e all’interpretazione, vincolante per gli Stati membri, datane dal Comitato dei Diritti dell’Uomo delle Nazioni Unite nel



I diritti di libertà di cui si avvale la Chiesa cattolica quando opera nel territorio dello Stato italiano - è bene precisarlo - non hanno la loro matrice sostanziale negli accordi che tra di essi intercorrono, ma nella Costituzione che in forma espressa disciplina e garantisce quelli che possono essere chiamati “i diritti primari di libertà religiosa”⁴⁰. Quei diritti sono ripresi (ripresi, non garantiti *ex novo*) dagli artt. 2 e 3 dell’accordo del 1984, in un ampio ventaglio che ne specifica nel dettaglio i contenuti, e ne enuncia in forma esplicita i riflessi, i corollari: piena libertà di svolgere la sua missione pastorale, educativa e caritativa, di evangelizzazione e di santificazione; libertà di organizzazione, di pubblico esercizio del culto, di esercizio del magistero e del ministero spirituale, nonché della giurisdizione in materia ecclesiastica; libertà di comunicazione e di corrispondenza; libertà di pubblicazione e di diffusione degli atti e documenti interni; piena libertà per i fedeli e per le loro associazioni e organizzazioni di riunione e di manifestazione del pensiero, con la parola lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione; libertà di determinare le circoscrizioni degli uffici, e di nominare i titolari.

Questi stessi diritti, proprio perché già presenti *in nuce* nel dettato costituzionale, di cui sono solo lo svolgimento, non costituiscono inammissibili privilegi a condizione che siano comuni (fatti salvi gli eventuali profili di specificità) a tutte le confessioni: e tra queste meritano speciale attenzione quelle che risultano essere minoritarie, in senso quantitativo e/o sociologico, perché maggiormente esposte al rischio di dovere affrontare le discriminazioni

«General Comment, No. 22» (n. 4) del 30 luglio 1993 («the practice and teaching of religion or belief includes acts integral to the conduct by religious groups of their basic affairs, such as the freedom to choose their religious leaders, priests and teachers, the freedom to establish seminaries or religious schools and the freedom to prepare and distribute religious texts or publications»).

A livello regionale poi sono segnalati gli impegni assunti nella Riunione di Vienna dai Rappresentanti degli Stati partecipanti alla Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa (CSCE) nel Documento Conclusivo del 1989, Principio n. 16 della sezione «Questioni relative alla sicurezza in Europa»: «Al fine di assicurare la libertà dell'individuo di professare e praticare una religione o una convinzione, gli Stati partecipanti, fra l'altro, (...) rispetteranno il diritto di tali comunità religiose di (...) organizzarsi secondo la propria struttura gerarchica e istituzionale, (...) scegliere, nominare e sostituire il proprio personale conformemente alle rispettive esigenze e alle proprie norme nonché a qualsiasi intesa liberamente accettata fra esse e il proprio Stato, (...)».

⁴⁰ Nella sentenza n. 59 del 1958 la Corte cost. ha affermato che “al di fuori e prima di quella concreta disciplina di rapporti” convenuta da una confessione con lo Stato, “l'esercizio della fede religiosa possa aver luogo liberamente, secondo i dettami della Costituzione”.



e gli ostacoli “di fatto” provenienti anche dai pubblici poteri, centrali e locali⁴¹.

6 – Il principio di laicità ed il diritto di libertà religiosa

Il secondo rilievo, anzi la “sorpresa e contrarietà” sono dovuti alla introduzione “singolare e forzata” del principio di laicità, “addirittura quale fondamento della legge sulla libertà religiosa, e la correlata disposizione secondo cui a tale principio è data attuazione nelle leggi della Repubblica”. Singolare e forzata perché il principio “di recente acquisizione giurisprudenziale, fino ad oggi estraneo al lessico normativo, ... non risulta espressamente sancito né a livello costituzionale, né a livello di legislazione ordinaria”⁴².

Le connessioni tra principio di laicità e diritto di libertà religiosa (necessarie ed ovvie, in dottrina, per molti⁴³) emergono nella giurisprudenza costituzionale sin dalla sentenza n. 203 del 1989, nella quale è espressamente affermato che “il principio di laicità, quale emerge dagli artt. 2, 3, 7, 8, 19 e 20 della Costituzione, implica ... garanzia dello Stato per la salvaguardia della libertà di religione, in

⁴¹ Non a caso la Francia, a seguito del rapporto predisposto dalla Commission de réflexion sur l'application du principe de laïcité dans la République, presieduta da m. Bernard Stasi, ha istituito con la legge n. 2004-1486 del 2004 una Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'Égalité, e si prefigge di costituire un Observatoire de la laïcité per il monitoraggio dei pubblici servizi. Nel gennaio di quest'anno l'Haut Conseil à l'Intégration ha predisposto un Projet de charte de la laïcité dans les services publics.

⁴² È vero che il principio di laicità non ha trovato grande accoglienza da parte del legislatore, ma non può dirsi “del tutto estraneo al lessico normativo”: il DPR 13 maggio 2005 n. 18767 (Approvazione del documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato, per il triennio 2004-2006) richiama al punto 4.9 “i principi di laicità dello Stato”; la Carta dei valori, della cittadinanza e dell'integrazione, approvata con decreto del Ministero dell'interno del 23 aprile 2007, afferma (sez. VI, par. 20) che “L'Italia è un paese laico fondato sul riconoscimento della piena libertà religiosa individuale e collettiva”; la L.R. Umbria 16 aprile 2005 n. 21 (Nuovo Statuto della Regione Umbria) afferma all'art. 1.3 che “La Regione opera, nel rispetto della laicità delle istituzioni, per la piena attuazione dei principi della Costituzione e della dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo ...”.

⁴³ Ricorda, infatti, **A. BARBERA**, *Il cammino della laicità*, nella rivista telematica *Forum dei Quaderni costituzionali*, 2007, che “la definizione della laicità quale garanzia della libertà e del pluralismo religioso è oggi la definizione classificatoria più consueta”. Ed anche **G. DALLA TORRE**, *Le “laicità” e la “laicità”*, cit., p. 30, parla del rapporto tra libertà religiosa ed eguaglianza come del nesso nodale che “entra a qualificare un'autentica nozione giuridica di laicità”, ed afferma essere “del tutto evidente che non ci può essere laicità senza libertà religiosa”.



regime di pluralismo confessionale e culturale”: il loro legame, si è detto, “è talmente forte che l’attenuazione del primo si risolve in un indebolimento del secondo”⁴⁴.

Quale sarebbe dunque, viene fatto di chiedersi, la *sedes materiae* del principio di laicità se non la legge che deve occuparsi sia (*rectius*: non solo della) della libertà di religione e di convinzione di tutti, cittadini e non, e (*rectius*: ma anche) della condizione delle confessioni religiose che non hanno stipulato accordi con lo Stato (o i cui accordi, per qualsivoglia ragione, non dovessero essere più in vigore⁴⁵), ed ancora dei presupposti sostanziali e formali per l’accesso alla procedura delle intese? Quale altro “valore” diverso dalla laicità – riassuntivamente desunto per mezzo dell’interpretazione sistematica delle norme costituzionali che disciplinano il fenomeno religioso – dovrebbe e potrebbe esserne il fondamento?

Non si tratta di prospettare concezioni estremistiche, ma di avere del semplice “buon senso costituzionale”. Ha scritto un ecclesiasticista non sospettabile di simpatie “laiciste” che «il principio di laicità è ancorato ai “valori di libertà religiosa”» e che le disposizioni costituzionali che esso riassume (artt. 2, 3, 8, 19 e 20 della Costituzione) “presuppongono quel principio e ne manifestano il contenuto”⁴⁶.

La “recente acquisizione giurisprudenziale” (ma sono trascorsi quasi venti anni dalla pronuncia della Corte costituzionale che ha affermato il principio della laicità!) non si sostanzia in un qualunque mutabile orientamento del giudice ordinario, ma in un consolidato

⁴⁴ Cfr. E. VITALI, *A proposito delle connessioni tra principio supremo di laicità e diritto di libertà religiosa*, nel volume collettaneo a sua cura *Problematiche attuali del diritto di libertà religiosa*, edizioni CUEM. Milano, 2005, p. 2.

Come ricorda M.G. BELGIORNO DE STEFANO, *Le radici europee della laicità dello stato*, in questa Rivista telematica, marzo 2007, p. 9, anche per la Corte europea dei Diritti dell’Uomo «il principio di “laicità” dello Stato deve, quindi, essere considerato un “confine del diritto individuale alla libertà religiosa”, valutabile anche come “confine dei diritti collettivi ed individuali altrui”, dei quali lo Stato laico si pone come “arbitro neutro” e “garante”».

⁴⁵ Ognuna delle parti ha, infatti, la possibilità di una denuncia (parziale o totale), con le dovute forme, degli accordi in essere, o di una loro sospensione.

⁴⁶ Cfr. C. MIRABELLI, *Diritto ecclesiastico e “principi supremi dell’ordinamento costituzionale” nella giurisprudenza della Corte. Spunti critici*, in *Diritto ecclesiastico e Corte costituzionale*, cit., p. 397.

Anche C. CARDIA, *Principi di diritto ecclesiastico. Tradizione europea legislazione italiana*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 109, pone il diritto di libertà ed uguaglianza dei cittadini in materia religiosa al primo posto tra le “tre direttrici fondamentali e gerarchicamente ordinate, che caratterizzano la laicità del nostro ordinamento”, ed afferma che è “la piena neutralità e laicità dello Stato in materia religiosa che garantisce il diritto di libertà ed uguaglianza religiosa a tutti i cittadini” (p. 112).



indirizzo del giudice delle leggi, che lo ha elevato al rango di principio supremo dell'ordinamento costituzionale che caratterizza la forma di stato della Repubblica e che continuamente lo conferma e lo sviluppa nei suoi molteplici "riflessi", conferendo così allo stesso "salde radici logiche e concettuali"⁴⁷, ed assegnando il compito di "funzionare da testa di ponte per le risposte che i tempi nuovi attendono dalla Costituzione"⁴⁸.

Un principio, dunque, fondativo degli stessi diritti fondamentali ai quali è sovraordinato, che risulta imm modificabile anche con il ricorso alla procedura di cui all'art. 138 Cost.⁴⁹: esso, dunque, esprime nella nostra materia una di quelle "scelte della Costituzione ... che hanno carattere permanente, e, quindi, refrattario ad ogni diversa scelta contingente del legislatore"⁵⁰.

Che il principio non sia "espresso" (ossia, non enunciato da alcuna norma costituzionale) è circostanza priva di rilievo: è nella natura dei "principi" l'essere ricavati in via interpretativa da una o più disposizioni; a meno che non si voglia dubitare della loro natura normativa. Del resto, vi sarebbe mai qualcuno disposto a ritenere che la libertà di coscienza, caposaldo dei diritti inviolabili della persona - alla quale un consolidato indirizzo giurisprudenziale del giudice delle leggi riconosce "priorità assoluta" e "carattere fondante ... nella scala dei

⁴⁷ Per **C. MIRABELLI**, *Diritto ecclesiastico*, cit. p. 390, dopo "l'enunciazione di principi di particolare rilievo" occorrerà saggiare la resistenza della categoria concettuale o dell'indirizzo interpretativo proposto. «L'evoluzione della giurisprudenza, e dell'esperienza che essa ad un tempo riflette e concorre a determinare, dirà poi se il "principio-germoglio" ha salde radici logiche e concettuali, idonee ad assicurare lo sviluppo coerente di un tronco dal quale derivare le ramificate applicazioni che quel principio comprende, o se è destinato ad isterilirsi e rimanere isolato».

⁴⁸ Come segnala **S. BARTOLE**, *Introduzione* al volume di **L.H. TRIEBE** e **M.C. DORF**, *Leggere la Costituzione. Una lezione americana*, trad. it di D. Donati, il Mulino, Bologna, 2005, p. XV, "leggere la Costituzione non è dunque arroccarsi passivamente sui significati letterali e più immediati del suo testo. Significa, invece, leggere con intelligenza storica attraverso il sussidio di tutte le sue parti, senza pretendere di rintracciarvi coerenze e sistematicità ignote, ma anche senza smembrarlo tralasciandone parti e significati. Quando lo consente, quel testo va utilizzato come fonte di principi da svolgere ed elaborare secondo coerenza e in osservanza del principio di non contraddittorietà. I principi sono cioè destinati a funzionare da testa di ponte per le risposte che i tempi nuovi attendono dalla Costituzione".

⁴⁹ Nella sentenza n. 1146 del 1988 la Corte ha affermato che i principi supremi "non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali".

⁵⁰ La felice espressione è di **G. MARINUCCI**, *Il controllo di legittimità costituzionale delle norme penali: diminuiscono (ma non abbastanza) le "zone franche"*, in *Giur. cost.*, 2006, p. 4166.



valori espressa dalla Costituzione italiana”⁵¹ - debba considerarsi meno cogente e “affidabile” solo perché non menzionata nella lettera di alcuna norma costituzionale, ma semplicemente desunta dall’interpretazione sistematica degli articoli 2, 3 e 19 della Costituzione che “garantiscono come diritto la libertà di coscienza in relazione all’esperienza religiosa”⁵²?

7 – La disciplina del matrimonio religioso e la specificità del riconoscimento

Il terzo rilievo concerne la disciplina del matrimonio, e muove dalla affermazione che “la tradizione giuridica italiana vede una specificità nel matrimonio religioso cattolico, che viene riconosciuto in quanto tale e dal quale si fanno derivare gli effetti civili”, mentre esso sarebbe “assunto come un paradigma per tutti i matrimoni celebrati in forma religiosa”.

Ora, il dato normativo non è nel senso dell’asserita specificità “generale” del riconoscimento, né nel carattere esclusivo di ogni (giustificata) specificità: il disposto con il quale sono riconosciuti gli effetti civili al matrimonio celebrato davanti a ministri del culto cattolico o a ministri delle chiese rappresentate dalla Tavola valdese è, infatti, pressoché identico. Recita il primo. “Sono riconosciuti gli effetti civili ai matrimoni contratti secondo le norme del diritto canonico ...”; recita il secondo “La Repubblica italiana ... riconosce gli effetti civili ai matrimoni celebrati secondo le norme dell’ordinamento valdese”, e opera questo riconoscimento “attesa la pluralità dei sistemi di celebrazione cui si ispira il suo ordinamento”.

L’argomento testuale non è certo definitivo né sufficiente. L’elemento certo e determinante per affermare una unitarietà del sistema normativo sostanziale (che prescinde dalla riferibilità del matrimonio religioso all’uno o all’altro ordinamento confessionale) riposa nel dato di fatto che gli effetti “canonici” del matrimonio religioso, al pari di tutti gli altri matrimoni religiosi, non si espandono nell’ordinamento dello Stato, ma ne restano all’esterno, nello spazio giuridico proprio dell’ordinamento canonico. Per questo aspetto - si badi bene⁵³ - il matrimonio canonico è anch’esso, al pari di ogni altro matrimonio religioso, un mero presupposto di fatto per la costituzione

⁵¹ Corte cost., sentenza n. 149 del 1995.

⁵² Corte cost., sentenza n. 334 del 1996.

⁵³ La specificità, invece, è indiscussa (ed esclusiva) quanto ai profili giurisdizionali relativi alla nullità del matrimonio canonico pronunciata dai tribunali ecclesiastici, e alla disciplina dei relativi effetti civili.



della famiglia legittima: dalla sua trascrizione, infatti, discendono i medesimi effetti (che altro non sono che gli effetti propri del matrimonio civile, secondo la disciplina del codice civile) propri di ogni altro matrimonio religioso trascritto⁵⁴.

Non può dunque affermarsi che il matrimonio canonico è riconosciuto “in quanto tale” - non avendo rilievo nell’ordinamento dello Stato né il carattere sacramentale né l’indissolubilità che pure lo contraddistinguono in modo precipuo - né che da esso “si fanno derivare gli effetti civili”. La giurisprudenza in tal senso è copiosa, univoca ed indiscussa. In via esemplificativa, si può ricordare il costante indirizzo del giudice delle leggi, secondo il quale “il matrimonio religioso, validamente celebrato secondo la disciplina canonica, é assunto quale presupposto cui vengono collegati, con la trascrizione, gli effetti civili (sentenze n. 169 del 1971 e n. 176 del 1973). L’atto rimane regolato dal diritto canonico, senza che sia operata dall’ordinamento italiano una recezione di quella disciplina (sentenza n. 169 del 1971)”⁵⁵.

Quanto al rinnovato timore del riconoscimento “*tout court*” agli effetti civili del matrimonio religioso (anche) per le confessioni religiose che “prevedono un matrimonio di carattere poligamico”, l’argomento può forse apparire suggestivo (il riconoscimento concerne, infatti non l’istituto matrimoniale, ma uno specifico atto di matrimonio⁵⁶), e tuttavia è privo di reale fondamento: almeno fino a quando la clausola della non contrarietà all’ordine pubblico - alla luce del principio della sua inderogabile tutela (che il giudice delle leggi ha affermato essere anch’esso supremo, e quindi non derogabile da alcuna fonte)⁵⁷ -

⁵⁴ Per tutti, si vedano le limpide affermazioni di L. DE LUCA, *La trascrizione del matrimonio canonico: disciplina sostanziale*, nel volume collettaneo a cura E. Vitali e G. Casuscelli, *La disciplina del matrimonio concordatario dopo gli Accordi di Villa Madama*, Milano, Giuffrè Editore, 1988, specie p. 259.

⁵⁵ Cfr. Corte cost., sentenza n. 421 del 1993.

⁵⁶ Occorrerebbe dunque, in concreto, che un uomo vincolato da precedente matrimonio valido agli effetti civili (religioso o non) richiedesse di contrarre un secondo matrimonio (religioso, ma destinato ad essere) valido agli effetti civili: in tale ipotesi opererebbe sempre l’impedimento inderogabile di cui all’art. 86 c.c.. Il problema si porrebbe dunque anche se il primo vincolo dovesse essere sorto da un matrimonio civile, o se si volesse contrarre il secondo matrimonio in forma (meramente) civile.

⁵⁷ Nella sentenza n. 18 del 1982 la Corte cost. ha statuito che l’inderogabile tutela dell’ordine pubblico, principio supremo dell’ordinamento costituzionale, non consente che qualsivoglia atto o provvedimento delle autorità ecclesiastiche possa avere efficacia nello Stato se si pone in conflitto con le regole poste dalle leggi e con i principi dell’ordinamento nel suo costante adeguarsi allo sviluppo della società. Da ultimo, Cass., Sez. I, ord. 12 giugno–21 agosto 2007 n. 17767, nel richiedere la



continuerà ad operare da filtro alla indiscriminata ammissione di vincoli religiosi al conseguimento degli effetti civili⁵⁸, anche con riferimento alla libertà di stato che l'art. 86 c.c. pone tra le condizioni necessarie per contrarre matrimonio. Di tutti i matrimoni religiosi, incluso il matrimonio canonico: anch'esso, infatti, in alcuni casi, proprio a ragione di questa contrarietà, non può essere trascritto pur conservando (legittimamente) la sua piena validità nell'ordinamento confessionale⁵⁹.

8 – Il luogo comune della laicità “francese”

Anche a volerne comprendere le ragioni, l'atteggiamento difensivo della CEI rispetto ai cambiamenti (che come per il passato tenta di rimuovere i dati di realtà, siano essi sociologici o più strettamente giuridici), sembra accentuarsi, e induce a temere attacchi e pericoli provenienti dal “laicismo”.

Solo questo timore può avere indotto a fare ricorso al luogo comune di una laicità alla “francese” che sarebbe stata introdotta nel testo unificato⁶⁰. L'affermazione che “indicare la laicità come il fondamento della libertà religiosa appartenga ad una tradizione

pronuncia delle Sezioni Unite per l'ipotizzato contrasto di indirizzo in ordine alla questione riguardante i limiti *ex art.* 797 c.p.c. all'efficacia civile delle sentenze ecclesiastiche matrimoniali, ha ricordato che “costituiscono principi di ordine pubblico quelli che esprimono le regole fondamentali ed essenziali con le quali la Costituzione e le leggi dello Stato delineano l'istituto del matrimonio (Corte Cost. 22 gennaio 1982 n. 18, Cass. Sez. Un. 20 luglio 1988, n. 4700 e 4701)”.

⁵⁸ Il Ministero dell'interno, in relazione alla richieste di trascrizione di matrimoni contratti all'estero tra persone dello stesso sesso, ha fatto presente agli ufficiali di stato civile con una semplice circolare (18 ottobre 2007, n. 55) che “il nostro ordinamento non ammette il matrimonio omosessuale e la richiesta di trascrizione di un simile atto compiuto all'estero deve essere rifiutata perché in contrasto con l'ordine pubblico interno”.

⁵⁹ L'art. 8, secondo comma, lett. b dell'Accordo del 1984 dispone il limite generale e preventivo alla trascrizione del matrimonio canonico degli impedimenti che la legge civile considera inderogabili.

L'art. 40, primo comma, del Decreto generale sul matrimonio canonico del 5 novembre 1990 consente, ad esempio, che l'Ordinario del luogo conceda “l'ammissione al matrimonio solo canonico di persone cui la legge civile proibisce temporaneamente di sposarsi”, con la cui trascrizione si consumerebbe per l'ordinamento statuale il delitto di bigamia, previsto e punito dall'art. 556 c.p. a tutela del bene giuridico dell'ordinamento monogamico del matrimonio.

⁶⁰ Afferma Mons. Betori: “Per quanto riguarda, poi, il tema della laicità, ci sembra che il modo con cui esso viene introdotto all'interno di questo disegno di legge rispecchi una tradizione giurisprudenziale, e ancor più culturale, che non è tanto quella italiana, quanto piuttosto - detto in modo sintetico - quella francese”.



culturale e legislativa diversa da quella italiana” (non solo evoca bizantine dissertazioni sul dilemma se la prima fonda la seconda o se la seconda fonda la prima, ma) appare, per un verso, apodittica e per altro verso generica⁶¹.

Così non è, ad avviso di molti; ma se anche lo fosse, quali conseguenze negative potrebbero mai discendere oggi per la libertà religiosa e per la Chiesa cattolica nel nostro Paese dall’affermazione nella legge di attuazione degli artt. 8 e 19 Cost. del carattere laico della Repubblica?

La laicità “francese”, come la laicità di altri paesi dell’Europa continentale, da lungo tempo non arreca danni e non comporta limitazioni alla attività ed alla missione della Chiesa cattolica; al contrario, la fa vivere in un regime di libertà, di piena libertà.

L’affermazione non vuole suonare polemica, né proviene da un qualche studioso “ostile”. Essa si ritrova nelle autorevoli parole che Giovanni Paolo II ha indirizzato ai vescovi di Francia l’11 febbraio 2005 (e non alle supreme autorità dello Stato, ché in tal caso avrebbero potuto essere attutite nei toni dalle esigenze e dalle consuetudini della diplomazia). In occasione del centenario della legge di separazione (“evento doloroso e traumatizzante”), il Pontefice ha ricordato il processo storico di pacificazione avviato dal 1921, un processo che nel tempo ha concretizzato un clima definito di “compagnonnage”, ed ha dato corpo ad un’ampia e fruttuosa collaborazione reciproca⁶² “che apriva la strada a un accordo consensuale di fatto sulle questioni istituzionali di importanza fondamentale per la vita della Chiesa.

⁶¹ Non è indicata, infatti, nessuna norma del testo unificato che appaia il riflesso della laicità “francese” né proposta alcuna diversa formulazione espressiva della laicità “italiana”.

⁶² Processo che in anni lontani faceva affermare autorevolmente l’esistenza di una sorta di “concordato tacito”: cfr. **G. LE BRAS**, *Préface* à **L. V. MÉJAN**, *La Séparation des Églises et de l’État. L’œuvre de Louis Méjan, dernier directeur de l’administration autonome des cultes*, Paris, PUF, 1959, p. X e s..

In tempi più vicini, nella comunicazione tenuta il 12 novembre 2001 alla Académie des Sciences Morales et Politiques di Francia, il cardinale Segretario per le relazioni della Santa Sede con gli Stati affermava (cfr. **J.L. TAURAN**, *Les relations Église-État en France: de la séparation imposée à l’apaisement négocié*):

«En guise de conclusion, permettez-moi d’évoquer ce compagnonnage inévitable entre le pouvoir civil et l’autorité spirituelle, qui va de la confrontation à l’entente, dans le respect de la nature et de la liberté des deux acteurs que sont l’État et les Églises. C’est dans ce contexte, que la laïcité bien comprise suppose:

- la non-confessionnalité de l’État;
- la liberté religieuse (qui est bien davantage que la liberté du culte);
- l’incompétence des Églises pour connaître directement du temporel;
- la non-immixtion du pouvoir civil dans le domaine spirituel».



Questa pace, acquisita progressivamente, è divenuta ormai una realtà alla quale il popolo francese è profondamente legato. Essa permette alla Chiesa che è in Francia di compiere la propria missione con fiducia e serenità e di prendere sempre più parte attiva alla vita della società, nel rispetto delle competenze di ciascuno”⁶³.

La laicità, dunque, “francese” o “italiana” che sia - al pari di quella “americana”⁶⁴, e di ogni altra laicità “democratica” - non nuoce

⁶³ È utile riportare l'intero passo che si legge nella *Lettera di Giovanni Paolo II a Mons. Jean-Pierre Ricard, Arcivescovo di Bordeaux, Presidente della Conferenza dei Vescovi di Francia e a tutti i vescovi di Francia*:

“Il centenario di questa legge può essere oggi l'occasione per riflettere sulla storia religiosa in Francia durante il secolo scorso, considerando gli sforzi compiuti dalle diverse parti presenti per conservare il dialogo. Sforzi coronati dal ripristino delle relazioni diplomatiche e dall'intesa raggiunta nel 1924, sottoscritta dal Governo della repubblica, poi descritta nell'Enciclica del mio predecessore Papa Pio XI, il 18 gennaio di quell'anno, *Maximam gravissimamque*. A partire dal 1921, dopo anni difficili, su iniziativa del Governo francese, erano stati avviati nuovi rapporti tra la Repubblica francese e la Sede Apostolica, aprendo così la via al negoziato e alla cooperazione. In tale contesto si è potuto intraprendere un processo di pacificazione, nel rispetto dell'ordine giuridico, sia civile sia canonico. Questo nuovo spirito di reciproca comprensione permise allora di trovare una soluzione a un certo numero di difficoltà e di far concorrere tutti gli sforzi del paese al bene comune, ognuno nel campo che gli era proprio. In certo modo, si può quindi affermare che era così già stata raggiunta una sorta di intesa giorno per giorno, che apriva la strada a un accordo consensuale di fatto sulle questioni istituzionali di importanza fondamentale per la vita della Chiesa. Questa pace, acquisita progressivamente, è divenuta ormai una realtà alla quale il popolo francese è profondamente legato. Essa permette alla Chiesa che è in Francia di compiere la propria missione con fiducia e serenità e di prendere sempre più parte attiva alla vita della società, nel rispetto delle competenze di ciascuno” (p. 7 del testo dattiloscritto).

⁶⁴ John F. Kennedy, primo presidente cattolico degli Stati Uniti d'America, in un discorso ai capi della Chiesa Battista del Sud tenuto nel 1960 (che può leggersi per estratto in http://usinfo.state.gov/dd/fr_democracy_dialogues/fr_religion_words...) nella versione in francese, affermava: “Je crois en une Amérique où la séparation de l'Église et de l'État est absolue - où aucun prélat catholique ne se mêlerait de dicter la conduite du président (s'il était catholique), où aucun pasteur protestant ne dirait à ses ouailles pour qui voter, où aucune église ou école religieuse ne recevrait de fonds publics ni de préférences politiques, et où aucun homme ne se verrait refuser un poste de la fonction publique simplement parce que sa religion est différente de celle du président qui le nommerait ou des électeurs qui voteraient pour lui.

Je crois en une Amérique qui n'est officiellement ni catholique, ni protestante, ni juive, où aucun responsable public ne demande ni n'accepte de conseil en matière de politique publique de la part du pape, du Conseil national des églises ou de toute autre source ecclésiastique, où aucun corps religieux ne cherche à imposer sa volonté, directement ou indirectement, à la population ou aux fonctionnaires, et où la liberté religieuse est si forte que tout acte perpétré contre une église devient un acte perpétré contre tous.

(*omissis*)



alla Chiesa, ma giova ad essa ed allo Stato, se non altro perché «è l'unica idea che abbia la forza di sintetizzare le due componenti fondamentali della tradizione culturale europea: quella cristiana del "date a Cesare quel che è di Cesare e a Dio quel che è di Dio" e quella secolare dell' "etsi Deus non daretur"»⁶⁵.

9 – Il sistema pubblico radiotelevisivo e l'edilizia di culto

Ulteriori timori sono avanzati per la disciplina della presenza delle altre confessioni nel sistema pubblico radiotelevisivo e della loro iscrizione in un apposito registro, con riferimento ai diritti che da essa discenderebbero (e tra di essi, in particolare il diritto a realizzare edifici di culto).

Non si può non condividere, in proposito, l'affermazione di autorevoli esponenti della gerarchia cattolica che "la libertà religiosa non è solo libertà di culto", e che le esigenze che essa comporta "sono molto più ampie poiché comprendono la presenza pubblica e la manifestazione della fede, coinvolgendo diversi ambiti della vita (...)". Quella libertà, scendendo sempre più nel dettaglio, concerne persino "l'acquisizione di mezzi utili nell'azione evangelizzatrice, come possono essere l'acquisto di computer, di materiale da costruzione per la riparazione di chiese, di attrezzature per la stampa, di mezzi di trasporto, ecc."⁶⁶. La libertà religiosa, è proprio vero, non è esaurita dai "diritti primari" enunciati dalla Costituzione, ma ne comprende tutte le possibili specificazioni di dettaglio, vecchie e nuove, che i cambiamenti sociali e normativi fanno emergere, e richiede - tanto più in un ordinamento democratico - la massima riduzione possibile dello scarto tra libertà formalmente garantite e libertà concretamente praticabili.

Enfin, je crois en une Amérique d'où l'intolérance religieuse disparaîtra un jour, où tous les hommes et toutes les églises seront traités de la même façon - où chaque homme aura le même droit de fréquenter ou de ne pas fréquenter l'église de son choix, où il n'y aura pas de vote catholique ou de vote anticatholique, aucun bloc d'aucune sorte, et où catholiques, protestants et juifs, les laïques comme le clergé, éviteront ces attitudes de dédain et de division qui ont si souvent gâché leurs travaux dans le passé, et mettront en avant l'idéal américain de fraternité.
Telle est l'Amérique en laquelle je crois".

⁶⁵ Cfr. **S. FERRARI**, *Tra geo-diritti e teo-diritti. Riflessioni sulle religioni come centri transnazionali di identità*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1/2007, p. 12.

⁶⁶ Il primo passo riportato nel testo riproduce il titolo della lettera indirizzata dal Comitato permanente della Conferenza dei vescovi cattolici di Cuba al direttore (Giulio Andreotti) della rivista *30GIORNI* (pubblicata nel n. 5 del 2003) con riferimento ad un'intervista rilasciata dall'ambasciatore di Cuba presso la Santa Sede, pubblicata anch'essa (nel n. 3 del 2003) con il titolo *La Isla non è fatta per l'isolamento*



Si deve allora ricordare che queste affermazioni e queste esigenze valgono in uguale misura per tutti i credenti (e i non credenti) e per le loro organizzazioni. Tutti i “gruppi” che si occupano dell’esperienza religiosa, dunque, hanno diritto ad una “presenza pubblica” ragionevolmente adeguata nei mezzi di comunicazione che realizzano un servizio pubblico e sono strumento basilare del pluralismo, come peraltro prevede (invano) la disciplina in vigore.

Con riguardo, poi, all’iscrizione nel registro, basti ricordare che una recentissima pronuncia della Corte europea dei Diritti dell’Uomo ha sanzionato il rifiuto di registrazione perché “il diritto di libertà religiosa comporta l’esclusione di ogni interferenza dello stato relativamente alla organizzazione interna di confessioni religiose e associazioni; tale organizzazione è infatti uno dei mezzi con i quali una confessione religiosa svolge la sua attività ed esercita il diritto di libertà di religione e deve quindi poter essere stabilita liberamente”⁶⁷. La tradizione democratica del nostro Paese non subirà - c’è da sperare - le forche caudine di una disciplina legislativa che rimetta l’iscrizione delle confessioni alla potestà discrezionale della pubblica amministrazione.

Quanto alla libertà delle confessioni di costruire edifici di culto, occorre muovere da un dato reale. Come è noto molte amministrazioni locali, specie nel nord dell’Italia, frappongono alle confessioni minoritarie ostacoli ingiustificati (quando non illegittimi) e ne impediscono la costruzione, sia che la richiesta venga da comunità islamiche sia da chiese cristiane⁶⁸.

Il testo unificato si propone soltanto di superare questa diffusa prassi discriminatoria, e si ispira sul punto ad una decisione del Consiglio di Stato⁶⁹ che ha posto fine ad una vicenda giudiziaria durata oltre diciotto anni, per rimuovere una serie di provvedimenti di un sindaco volti ad impedire in ogni modo la costruzione di una sala di riunione dei Testimoni di Geova⁷⁰. L’organo supremo della giustizia

⁶⁷ Il passo è ripreso dal riassunto della decisione Cedu 14 giugno 2007 (Case of Sviato – Mykhaylivska Parafiya v. Ukraine) che si legge nel Notiziario della CEI (cfr. *Osservatorio Giuridico Legislativo*, n. 7/2007, p. 21).

⁶⁸ Si vedano sul punto le considerazioni di **R. BOTTA**, “Diritto alla moschea” tra “intesa islamica” e legislazione regionale sull’edilizia di culto, nel volume collettaneo a cura di S. Ferrari, *Musulmani in Italia. La condizione giuridica delle comunità islamiche*, il Mulino, Bologna, 2000, p. 109 ss.

⁶⁹ Il riferimento è alla decisione, in sede giurisdizionale, Cons. St., sez. V, 13 dicembre 2005 n. 7078, che può leggersi per esteso in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2006/3, p. 722.

⁷⁰ Priva di rilievo era rimasta la circostanza che, nel frattempo, in data 20 marzo 2000, la Congregazione cristiana dei testimoni di Geova avesse stipulato, ai sensi del terzo comma dell’art. 8 Cost., un’intesa con lo Stato.



amministrativa - e non altri - ha affermato il principio che “tutte le opere di urbanizzazione, primaria e secondaria, possono essere realizzate, corrispondendo ad interessi pubblici che il Comune è chiamato a valutare congiuntamente con quelli sottesi alle singole previsioni di destinazione urbanistica, in ogni area del territorio comunale”. Il “pregiudiziale rifiuto” del Comune (sono sempre parole del giudice amministrativo) ha fatto emergere “un atteggiamento se non di esercizio sviato delle proprie funzioni⁷¹, quanto meno non lineare ed equanime nei confronti della Congregazione ricorrente”, in violazione del principio di imparzialità della pubblica amministrazione e della regola di neutralità ed equidistanza, corollario del principio di laicità.

In una lontana sentenza, la Corte costituzionale ebbe ad affermare che la formula dell’art. 19 Cost. è talmente ampia da “comprendere tutte le manifestazioni del culto, ivi indubbiamente incluse, in quanto forma e condizione essenziale del suo pubblico esercizio, l’apertura di templi ed oratori e la nomina dei relativi ministri”; e precisò poi che la previsione negli strumenti urbanistici previsti dalle normative regionali di aree specificamente riservate ai servizi religiosi “ha per effetto di rendere concretamente possibile, e comunque di facilitare, le attività di culto, che rappresentano un’estrinsecazione del diritto fondamentale ed inviolabile della libertà religiosa” sul cui esercizio gli interventi pubblici previsti dalle normative regionali (individuazione ed assegnazione di aree, erogazione di contributi) “vengono ad incidere positivamente”⁷².

Occorre dunque che il Parlamento si adoperi a contrastare le prassi che, in vari campi, nella pubblica amministrazione e nella giurisprudenza, si attardano in una concezione della libertà religiosa intesa non più in senso promozionale e garantistico ma come il potere-dovere della Stato di controllare in via preventiva e di limitare la libertà religiosa di individui e comunità in nome di valori (sicurezza, morale pubblica, tradizione, ecc.) che sarebbe loro compito definire, in funzione emarginatrice di valori “altri”.

La Chiesa non può non acconsentire che trovino attuazione pratica le recenti, solenni affermazioni fatte dal Pontefice in materia di

⁷¹ Vale a dire in violazione, nel caso di specie, dell’art. 323 c.p. che punisce il pubblico ufficiale che, nello svolgimento delle funzioni, in violazioni di norme di legge o di regolamento, intenzionalmente arreca ad altri un danno ingiusto.

⁷² Di conseguenza, “qualsiasi discriminazione in danno dell’una o dell’altra fede religiosa è costituzionalmente inammissibile in quanto contrasta con il diritto di libertà e con il principio di uguaglianza” (Corte cost. sentenza n. 195 del 1993; il passo precedente citato nel testo si legge nella sentenza n. 59 del 1958).



concezione positiva del diritto di libertà religiosa in occasione della visita del nostro Presidente della Repubblica⁷³. Essa ne rivendichi di conseguenza l'operatività per sé ed i cattolici, ma senza escludere le altre confessioni e gli altri individui.

Occorre, in definitiva, che sia abbandonata ogni strategia conservatrice che miri ad eludere o aggirare il tema centrale delle libertà di religione come diritto di tutti gli individui e dell'uguale libertà come diritto di tutte le confessioni. Se si vuole restare nel quadro della legittimità costituzionale, la concezione "positiva" della laicità non può operare solo nei ristretti confini della regolamentazione pattizia - come se le diversità, o meglio le specificità delle discipline pattizie legittimassero l'autonomia dei principi ispiratori e del complesso di regole che li concernono - ma deve espandersi nella più ampia sfera del diritto comune. L'assetto pluralistico ed il carattere interventista della Repubblica non consentono che la libertà religiosa assurga al rango di diritto promozionale per alcuni, e sia ridotta per altri a mera tolleranza.

10 – Per una laicità ed una libertà religiosa "conformi a Costituzione": libertà *dalla* intransigenza, non libertà *della* intransigenza

La relazione degli amici e collaboratori de il Mulino che abbiamo ricordato in apertura merita ancora oggi di essere condivisa quando dà atto che credere nel valore della critica e nel richiamo dell'esperienza "era stata una vittoria del laicismo inteso in senso moderno"⁷⁴, e quando esprime "il rammarico che nella società italiana continuino ad esistere dei clericali e che molta della collaborazione tra forze laiche e cattoliche sia avvenuta ed avvenga tuttora su di un piano tattico ed opportunistico che nasconde tuttora una volontà egemonica"⁷⁵.

Con fermezza, dunque, occorre ricordare che per l'ordinamento giuridico dello Stato esiste solo la laicità "conforme a Costituzione", e

⁷³ Nel discorso rivolto al Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano il 20 novembre 2006, che aveva reso visita, il Pontefice Benedetto XVI ha affermato: "Sarebbe però riduttivo ritenere che sia sufficientemente garantito il diritto di libertà religiosa, quando non si fa violenza o non si interviene sulle convinzioni personali o ci si limita a rispettare la manifestazione della fede che avviene nell'ambito del luogo di culto". Un "adeguato rispetto" implica «l'impegno del potere civile a "creare condizioni proprie allo sviluppo della vita religiosa, cosicché i cittadini siano realmente in grado di esercitare i loro diritti attinenti la religione e adempiere i rispettivi doveri, e la società goda dei beni di giustizia e di pace che provengono dalla fedeltà degli uomini verso Dio e verso la sua santa volontà" (Dignitatis humanae, 6)».

⁷⁴ Così si legge nella *Relazione introduttiva*, cit., p. 12, che soggiunge: "come già aveva ammonito Salvemini, abolite i clericali e non avrete più gli anticlericali".

⁷⁵ *Ibidem*, p. 12 s.



non la “sana laicità” del pensiero e del magistero cattolici; esiste la libertà religiosa garantita a tutti “liberamente” dall’art. 19 Cost. nella professione, nella propaganda e nell’esercizio del culto, con il solo limite interno espressamente previsto della non contrarietà dei riti al buon costume.

Non sono, dunque, ammissibili i limiti “esterni”, riferibili ad un ordinamento distinto nel suo ordine da quello dello Stato, che quanti coniugano (e subordinano) quella libertà alla “verità” vorrebbero fare discendere dal suo “retto concetto” e dal suo “giusto esercizio”, alimentando così “ambiguità irrisolte e ambivalenze spesso dilemmatiche”⁷⁶. La distinzione degli ordini vieta allo Stato l’accertamento, la diffusione e (a maggior ragione) l’imposizione ai cittadini di verità metafisiche, di valori ultimi, ed affida questi compiti alle confessioni, «che agiscono in regime di pluralismo e nel rispetto dei principi della democrazia, da cui la legislazione statale può essere influenzata (in proporzione alla ricezione di quei valori nel corpo sociale) ma non “confiscata” (nel senso che non può identificarsi con alcuno di quei sistemi di valori)»⁷⁷.

Il contenuto minimo di una democrazia “laica”, rispettosa delle libertà di tutti, riposa infatti nel “riconoscimento a ciascun individuo della *libertà di scegliere* nell’ordine civile se condividere o no regole imposte nell’ordine religioso, anche come verità incontestabili”⁷⁸. In questo senso, il relativismo - lo ha riconosciuto un filosofo del diritto cattolico - “può avere non di rado il merito di meglio garantire l’accesso libero e l’interiorizzazione più autentica del vero”⁷⁹.

Ricordava un filosofo del diritto laico che «al centro e nel cuore di tutte le libertà moderne o, come diceva Francesco Ruffini, fra esse

⁷⁶ Nel senso criticato si veda **J. HERRANZ**, *Libertà religiosa*, cit., p. 4.

Come segnala, in una prospettiva più ampia, **S. BERLINGÒ**, *La «iusta libertas» dei laici (LG 37) e la fondazione del diritto secolare*, nel volume collettaneo a cura di G. Filoramo, *Teologie politiche: modelli a confronto*, Morcelliana, Brescia, 2005, p. 254, «rimane fermo per la dottrina della Chiesa, anche “conciliare”, che solo la libertà “giusta” va tutelata e che solo una cooperazione con le forze politiche ad essa mirata può essere ritenuta “sana”. Residuano, per tanto, ambiguità irrisolte e ambivalenze spesso dilemmatiche, rispetto a ciò che per la Chiesa cattolica debba intendersi una “giusta” democrazia ed una “sana” laicità, e quindi rispetto a ciò che per il diritto della stessa Chiesa possa costituire oggetto di assenso e, anzi, d’impegno e testimonianza attiva, da parte dei suoi fedeli».

⁷⁷ Cfr. **S. FERRARI**, *Tra geo-diritti e teo-diritti*, cit., p. 13.

⁷⁸ Cfr. **S. DOMIANELLO**, *Alle radici della laicità civile e della libertà confessionale*, in questa Rivista telematica, febbraio 2007, p. 10.

⁷⁹ Cfr. **D. FARIAS**, *Laicità e verità*, nell’opera collettanea a cura di G. Dalla Torre, *Ripensare la laicità*, cit., p. 165.



“primordiale e precipua” sta la libertà religiosa, che Ilario di Poitiers chiamava *dulcissima libertas*»⁸⁰. Le tentazioni integraliste che percorrono alcuni settori della Chiesa sembrano, invece, dare fiato agli integralismi di parte contraria⁸¹ per la malcelata volontà di riproporre l’antico conflitto tra una libertà religiosa intesa come libertà “dall’intransigenza” ed una (vissuta con asprezza nella istituzionalizzazione del conflitto sociale, perché) intesa come libertà “dell’intransigenza”⁸².

La gravità di quest’ultima prospettiva è stata ed è davanti agli occhi di chiunque creda nei valori fondanti della nostra democrazia repubblicana (almeno c’è da augurarselo) “perché nell’inevitabile urto delle intransigenze dei cittadini, appartenenti alle varie confessioni religiose, resterebbe compromessa la pace politica”⁸³.

La prospettiva sarebbe altrettanto grave nelle relazioni esterne, perché allontanerebbe l’Italia dal percorso comune ai paesi membri dell’Unione europea⁸⁴. Infatti, l’influsso della normativa e della giurisprudenza europea è più rilevante proprio nell’ambito delle libertà religiosa e dell’uguaglianza degli individui. Si è efficacemente scritto che «sarebbe comunque una “grande naïveté” (per usare un’espressione di Emile Poulat) pensare che il diritto ecclesiastico dei

⁸⁰ Cfr. U. SCARPELLI, *Etica della libertà*, ora nella raccolta di scritti (a cura di M. Mori) *Bioetica laica*, Baldini & Castoldi, Milano, 1998, p. 74:

⁸¹ Osserva C. CARDIA, *La laicità in Italia*, nel volume collettaneo *Laicità cristiana*, cit., p. 43, che “nel conflitto, e nel corto circuito, tra intransigenza cattolica e correnti laiciste sta la radice di una chiusura provinciale che in Italia condiziona a lungo le relazioni ecclesiastiche”.

⁸² Scriveva A. ORIGONE, *La libertà religiosa e l’ateismo*, in *Annali Triestini*, sez. I, vol. XX, Trieste, 1950, p. 72, che “il soggetto religioso ha di fronte alla collettività il diritto di essere intransigente”, perché “libertà giuridica” è “libertà dell’intransigenza”.

⁸³ Cfr. G. CATALANO, *Il diritto di libertà religiosa*, cit. p. 11.

⁸⁴ La Recommandation 1804/2007 «*Etat, religion, laïcité et droits de l’homme*» adottata dall’Assemblea parlamentare del Consiglio d’Europa il 29 giugno 2007, ha infatti raccomandato al Comitato dei Ministri:

«23.1. de veiller à ce que les communautés religieuses puissent exercer sans entraves le droit fondamental de la liberté de religion dans tous les Etats membres du Conseil de l’Europe, conformément à l’article 9 de la Convention européenne des Droits de l’Homme et à l’article 18 de la Déclaration universelle des droits de l’homme;

23.2. d’exclure toute ingérence dans les affaires confessionnelles des religions, mais de considérer les organisations religieuses comme des acteurs de la société civile et de les appeler à jouer un rôle actif en faveur de la paix, de la coopération, de la tolérance, de la solidarité, du dialogue interculturel et de l’expansion des valeurs du Conseil de l’Europe;

23.3. de réaffirmer le principe d’indépendance du politique et du droit par rapport aux religions; (*omissis*)».



paesi membri “échappera au sort commun, et que, en matière religieuse, chaque Etat pourra continuer sans souci de ses partenaires”⁸⁵.

Occorre, dunque, rinnovare uno sforzo comune per la salvaguardia del diritto di libertà religiosa, consapevoli che laddove essa “non sia garantita ... non potrà prosperare nessuna libertà civile. I problemi della libertà religiosa, infatti si dilatano fino a toccare il problema di ogni libertà e di ogni diritto”⁸⁶.

È necessario battersi per la libertà religiosa, ma non si può lottare con la libertà religiosa (sventolando le nuove bandiere dell'identità nazionale e della religione civile) adoperandola come per un regolamento dei conti delle istituzioni, delle forze politiche, delle confessioni con le minoranze, le opposizioni, gli immigrati, i diversi, i non conformisti, gli esclusi⁸⁷.

Guido Calogero, filosofo che riteneva che il diritto avesse le sue radici nell'etica del dialogo - che presuppone l'alterità dell'«altra coscienza» o dell'altra «verità», che impone di dare e chiedere sempre conto delle nostre reciproche opinioni e di comprendere gli altri senza giudicarli - così ne sintetizzava i presupposti: non usare le proprie convinzioni come clave; non demonizzare l'avversario; non disattendere le istanze sociali⁸⁸.

⁸⁵ Così **S. FERRARI**, *Integrazione europea e prospettive di evoluzione della disciplina giuridica del fenomeno religioso*, nel volume collettaneo a cura di V. Tozzi, *Integrazione e società multi-etnica*, cit., rispettivamente p. 132 e p. 131.

⁸⁶ Così si legge sulla copertina del volume di **R.H. BANTON**, *La lotta per la libertà religiosa*, il Mulino, Bologna, 1963 (trad. it. di F. Medioli Cavara di *The travail of Religious Liberty*, Philadelphia, The Westminster Press, 1951).

⁸⁷ Da ultimo, sui rischi generati dalla nuova valenza identitaria delle religioni e sull'improbabile “riaffermazione della priorità delle piccole patrie”, si veda **S. FERRARI**, *Tra geo-diritti e teo-diritti*, cit., specie p. 10 ss..

⁸⁸ La sintesi è stata formulata (approssimativamente in questi termini, affidati alla memoria ed agli appunti) da **P. MARCONI**, *Il legato culturale di Renato Treves*, nell'espone la sua relazione per la Commemorazione di Renato Treves nel centenario della nascita (“Un filosofo della libertà”) tenuta a Milano il 6 novembre 2007.